

Capítulo IX

¿Por qué hay que regular la participación? Las lecciones de la Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública para la generación de proyectos sustentables

Ricardo Sebastián Piana

1. Introducción

Tomar decisiones en contextos participativos es complejo. No solo porque en el ámbito de la intervención política no tenemos posibilidad de predecir el resultado de nuestras acciones, sino también porque como proceso requiere organización y coordinación.

Supongamos que debemos tomar una decisión en conjunto. Esa decisión ¿debe surgir por unanimidad, consenso o mayoría, mayorías simples o calificadas? ¿Cómo expresamos esa decisión?, ¿personalmente o por medio de un representante? Y en este último caso, ¿cómo lo elegimos?, y ¿qué representa, mi condición de ciudadano o mi condición socioeconómica o laboral? ¿Es mi participación un derecho, un deber o una obligación? ¿Todos deben expresar su voluntad? Quien no está de acuerdo con una decisión, ¿debe acatarla, siempre? ¿Puede cuestionarse una decisión tomada por la mayoría? Y, en ese caso, ¿quién decide (y toma la decisión final)? ¿Sobre qué temas o problemas podemos debatir? ¿Hay temas, decisiones o leyes sagradas o privilegiadas que no se pueden debatir ni modificar? ¿Se debe proteger a las minorías? Y en ese caso, ¿cómo? ¿Pueden tomarse decisiones en conjunto entre distintos Estados? En caso afirmativo, ¿sobre qué base? Y si la cantidad de electores de uno y otro Estado son radicalmente distintas, ¿qué hacer?

El orden de las preguntas no es caprichoso: históricamente, como sociedad, hemos ido avanzando, poco a poco, aprendiendo de los errores, generando nuevas preguntas que nos plantean nuevos problemas y retos. Resulta evidente que estas preguntas pueden tener varias respuestas, pero no resulta tan evidente que, cualquiera fuese la respuesta, si hemos decidido

tomar una decisión en forma participativa también debemos haber acordado en forma previa cómo llegaremos a esa decisión, cuáles son los alcances que podemos darle y qué consecuencias tienen.

Es así que requerimos de ciertas pautas que regulen la participación y es también por ello que la participación en la cosa pública no puede ser equiparada a la acción directa. La participación puede ser una práctica natural de una comunidad pero siempre está institucionalizada.

En el ámbito latinoamericano, se señala que la informalidad de las instituciones es una nota característica.³⁵⁴ Ahora bien, esta afirmación nos lleva a otro debate sobre qué es lo que distingue a las formales de las informales.

Uno de los criterios para distinguir la formalidad e informalidad de las instituciones es el grado de codificación que tienen, entendida la codificación como procedimientos que reducen la ambigüedad de los comportamientos esperados o debidos. Una norma, según este argumento, sería formal si distintas personas atribuyen un mismo significado a ese comportamiento esperado o debido mediante procedimientos que promueven la aceptación (y validez) de esas condiciones.³⁵⁵ Para otros, “las instituciones formales son aquellas asociadas con mecanismos externos de imposición como la supervisión y la sanción a cargos de terceros, mientras que las instituciones informales generalmente están caracterizadas por la falta de sanciones externas”³⁵⁶ o sanciones autoimpuestas (*self-enforcing*). Finalmente, algunos señalan que las instituciones informales son “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas e impuestas fuera de los canales oficialmente sancionados”.³⁵⁷

Como hemos visto no hay un criterio válido ni único para la distinción, pero es preciso tenerlo presente porque muchas de las instituciones que regulan la participación no responden a la regla de la formalidad y sin embargo son instituciones. Piénsese, si no, en la regla no escrita del *doy* para que

354 O'DONNELL, G.: “Otra institucionalización”, en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós, 1997, entre otros.

355 TAYLOR, Ch.: “To follow a rule”, en TAYLOR, Ch. (Ed.): *Philosophical arguments*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.

356 KNIGHT, J.: “Informal institutions and the microfoundations of politics”, citado por LEIRAS, M.: “¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?”, en FERNÁNDEZ, A. (Comp.): *Estudios de Política Comparada*, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2004, pp. 10-11.

357 HELMKE, G. y LEVITSKY, S.: “Informal institutions and politics in Latin America”, en BRINKS, D. M.: *Courts, norms and laws: competing rules and legal rights in Salvador, Sao Paulo and Buenos Aires*, University of Notre Dame, Notre Dame, 2003, pp. 11-12.

des, doy para que hagas implícita en la entrega de subsidios, subvenciones o planes sociales por “participación” en actos políticos.

Decir que la participación está institucionalizada no quiere decir que deban existir normas jurídicas positivas que regulen esa participación; pero siempre hay normas, formales e informales, que nos guían en el proceso de toma de decisión.

Si las decisiones se toman en forma participativa, todos los actores deben conocer y acatar las mismas reglas de juego. Quien no cumple las reglas, no participa. Pero también quien impone, no hace participar. Si bien no podemos ahondar en este lugar el problema de la libertad, debe quedarnos en claro que la libertad (física, psíquica y emocional) es un componente central del proceso de participación tanto como es un requisito sine qua non para que pueda haber manifestación de nuestra voluntad, una voluntad que no debería ser antojadiza. También en el ámbito público usamos (o debemos usar) nuestra libertad considerando las posibilidades y consecuencias de nuestras acciones. En efecto, libertad en política es ausencia de determinismos; no significa ausencia de condicionantes. Entre esos condicionantes está el Otro: en este sentido, actúa políticamente quien coparticipa.

La creación, el fomento y sustentabilidad de los canales de participación en la gestión pública no solo construyen consenso sino que democratizan las decisiones políticas, generan mayor compromiso con su implementación y fortalecen la gobernabilidad democrática de los gobiernos. Este requisito no es solo local, aun cuando la teoría se ha centrado en el desarrollo de las democracias locales. Es, como veremos en otros capítulos de este mismo libro, imprescindible para la construcción de los esquemas regionales de integración donde los “megaproyectos” (su necesidad, sus costes, sus resultados, sus beneficios) no suelen ser “visualizados” por los ciudadanos.

Se pretende en este capítulo dar cuenta de la creciente preocupación por establecer mecanismos de participación, tanto en su faz política, como más recientemente en la gestión pública. Nos detendremos en los aspectos normativos. Si bien reconocemos la brecha existente entre la dimensión normativa-discursiva y las prácticas, estos textos se constituyen en un parámetro y modelo insoslayable para orientar las futuras reformas, normativas y de prácticas, para reconocer, propiciar y garantizar los resultados de la participación ciudadana en la cosa pública.

2. La participación política

La participación en el debate político no es, ciertamente, un fenómeno de la modernidad. En verdad, pueden encontrarse ejemplos en la democracia griega. Pero entendida como un derecho universal, sí lo es.

El constitucionalismo, como producto inicial de la ideología liberal que buscó promover la libertad de los gobernados estableciendo las normas que distribuyeran las funciones estatales entre los diferentes detentadores del poder (*gubernaculum*), por un lado, y reconociendo a los ciudadanos derechos inviolables (*jurisdictio*), por el otro, es una construcción que nace con la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 y con la *Constitución de Estados Unidos de Norte América* de 1787 con sus diez primeras enmiendas.

Es necesario recordar que las primeras constituciones liberales fueron más republicanas que democráticas. Si bien la soberanía popular fue (y es aún) el fundamento que legitimó el poder frente a la entonces legitimación monárquica, lo cierto es que la participación política restringida y la representación política limitaron y mediatizaron, respectivamente, esa soberanía popular. Existía en la ascendiente burguesía una marcada desconfianza a la opinión del pueblo que, como categoría política, aún no estaba formada.

Si bien la ampliación de la base de participación electoral fue de la mano de la aparición de los partidos políticos de masa, a escala mundial, entre los años 20 y 40 del siglo pasado, debemos esperar recién al constitucionalismo de segunda generación para ver plasmada una nueva confianza en la decisión popular con la incorporación a las Constituciones de los institutos de democracia semidirecta que, luego de la experiencia del bonapartismo, habían sido rechazados como instrumentos de manipulación de la voluntad popular.³⁵⁸

358 Sin embargo, “en el ámbito latinoamericano, aun antes de la Primera Guerra, el Uruguay sería pionero en la consagración de instrumentos de democracia directa en el nivel nacional. En efecto, el 28 de febrero de 1912 se produjo una revisión constitucional que consistió, precisamente, en que el procedimiento reformador incluya, por primera vez, un instrumento de democracia semidirecta: la reforma de la Constitución era realizada por una Convención Constituyente, elegida ad hoc por el pueblo, pero el texto sólo entraría en vigencia si lo aprobaba el pueblo. [...] La Constitución chilena de 1925 –ratificada popularmente el 30 de agosto de ese año– preveía el ‘referéndum de arbitraje’ para que el Presidente pudiera convocarlo en caso de desacuerdo con el Parlamento similar al modelo de Weimar y al de otras constituciones de la época”. Ver CENICACELAYA, M. de las N.: *Participación ciudadana. Teoría y práctica de la democracia semidirecta*, Edulp, La Plata, 2008, pp. 37-38.

Pero el fenómeno de la democracia del último cuarto de siglo y comienzos del presente es totalmente nuevo. Globalización, tecnologías, amenaza de guerra nuclear, la ideología del “fin de las ideologías”, megaciudades, terrorismo, choque cultural, calentamiento global, nuevos nacionalismos y matanzas étnicas, migraciones, etcétera, han modificado el contexto de la democracia. Aun cuando compartamos el postulado básico según el cual el *demos* gobierna (o debe gobernar), la complejidad del mundo actual ha puesto en crisis todos los otros supuestos.³⁵⁹ Estamos urgidos por traducir y adaptar tanto la teoría como la práctica de la democracia liberal clásica a las nuevas realidades económicas, sociales y técnicas.

No es este el lugar para desarrollar un listado de los diversos significados (muchas veces demasiado contradictorios) que se le ha dado a la democracia, aunque desde ya podemos señalar que la participación ciudadana ocupa, cada vez más, un aspecto fundamental del debate mientras que otros elementos antaño centrales, como la representación, los partidos políticos o la idea del bien común, son menos relevantes.³⁶⁰

Así, Dahl, partiendo del principio de la igualdad política (como la capacidad de los ciudadanos para influir igualmente en las políticas del Estado) enumera algunos criterios que todo orden democrático debería satisfacer: a) la participación efectiva; b) la igualdad de voto en la etapa decisoria; c) la comprensión esclarecida, es decir, la posibilidad de un entendimiento informado; d) el control del programa de acción, es decir, el ejercicio del control final sobre la agenda; y e) la inclusión, que supone que una proporción sustancial de los adultos están calificados y, por tanto, son miembros plenos (ciudadanos) del *demos*.³⁶¹

359 PIANA, R. S. y CORBETTA, J. C. (Coords): *Ensayos sobre la democracia contemporánea*, Edulp, La Plata, 2009, p. 7.

360 BARBER, B.: *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkley, 1984; DAHL, R.: *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989; DWORKIN, R.: *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, Princeton University Press, New Jersey, 2006; SCHMITTER, Ph.: “¡El corporativismo ha muerto! ¡Larga vida al corporativismo!” , *Revista Zona abierta*, núm. 67-68, 1994; SARTORI, G.: *Teoría de la Democracia: El debate contemporáneo*, Editorial Alianza Universidad, México 1989, entre muchos otros.

361 DAHL, R.: *La poliarquía. Participación y oposición*, op. cit. Para este autor, la democracia o, más bien, *poliarquía*, implica la búsqueda de un difícil y precario equilibrio entre la necesaria autonomía de los grupos políticos y el necesario control que sobre ellos debe ejercerse para evitar sus tendencias oligárquicas. Comienza así a ponderarse el rol y los derechos del ciudadano informado y activo.

Barber, por tomar otro caso, sostiene que la actual sociedad heterogénea y compleja exige una transformación participativa de la democracia; esta se vería facilitada extraordinariamente por el desarrollo tecnológico y de los medios de comunicación cada vez más poderosos y plurales.³⁶² Dworkin, por su parte, es clave en la distinción entre dos formas de entender la acción colectiva: mientras que la visión liberal concibe la acción colectiva en términos “estadísticos”, es decir, como mera suma de voluntades individuales aisladas, la otra visión, más comunitaria y que encuentra antecedentes en Rousseau, entiende que la suma de voluntades individuales, aun mayoritaria, no puede desconocer la realidad de los grupos o comunidades, por lo que cabe establecer disposiciones limitativas a las decisiones de las mayorías, circunstanciales o estables, limitaciones estas que se sustentan en valores superiores compartidos (derechos humanos, por ejemplo).³⁶³

362 BARBER, B. (*Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, op. cit.) distingue nítidamente tres fases del proceso democrático, con sus instituciones características: 1. Fase de conversación política, esto es, de discusión y deliberación, de negociación y afiliación, con vistas a la construcción de una comunidad de intereses públicos, bienes comunes y ciudadanos activos. Entiende que esta es la fase decisiva y generalmente menos atendida del proceso y apela a las nuevas posibilidades que ofrece la tecnología electrónica para desarrollar planes de educación cívico-política (“asamblea de televisión ciudadana”, “servicio cívico de teletexto”, “acción postal”, etcétera). 2. Fase de toma de decisiones, esto es, de aplicación de los juicios políticos en cuanto procedimiento de decisión o de voluntad pública. A los procesos electorales clásicos añade la utilización de otras instituciones como el referéndum, la “votación electrónica”, sector público voluntario a nivel local y regional, sistema de concesionarios, etcétera. 3. Por último, fase de acción democrática, esto es, de realización de las decisiones adoptadas.

363 No obstante ello, es necesario no caer en la tentación de desvirtuar la realidad so pretexto de favorecer un ideal de democracia participativa inexistente. Como ha dicho LAPORTA, J. (“El cansancio de la democracia”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 99, 2000, p. 22), “la forma de presentar las cosas suele ser esta: se sugiere la imagen de una sociedad efervescente, en plena y constante deliberación, habitada por unos ciudadanos afanosos que se entregan sin tasa a solventar asuntos de interés general y están pertrechados de una gran vocación cívica. Comparada con este modelo de ficción, la vida cotidiana en la democracia representativa se nos aparece no sólo lánguida y aburrida sino carente de la virtud civil más elemental, y los partidos y los representantes políticos no pueden sino resultar puras interferencias que sólo interceptan esa ‘participación’ o amenazan con desvirtuar la ‘verdadera’ democracia’. Pero [...] no me

En el ámbito normativo, el sistema representativo resultó altamente restrictivo a las pretensiones de participación ciudadana. Cerrado el ciclo de las revoluciones liberales, el principio de la soberanía popular fue limitado por el republicano del “imperio de la ley”. La limitación a la participación popular directa fue un patrón en todas las Constituciones liberales.³⁶⁴

Es así que ningún individuo ni grupo particular de individuos tiene, por derecho propio, la facultad de regir a la comunidad, pero esta, a su vez, carente de concreta e individualizada voluntad propia, solo se expresa a través de complejas técnicas jurídicas.

Si el sufragio aparece como una de las técnicas específicas para la participación, otro de los institutos, también clásico, es el derecho de peticionar a las autoridades, en forma individual o colectiva, el que aparece como contrapeso teórico de la prohibición de peticionar en nombre del pueblo.³⁶⁵

parece posible articular participación alguna en el proceso de toma de decisiones que no esté mediada por algún tipo de organización, sea ésta política, profesional, social, cultural o de cualquier otra índole”. Volveremos así, pues, a la idea de una necesaria regulación de los procesos y ámbitos de participación en los espacios políticos.

364 Tanto es así, que en Constituciones como la de Argentina toda “reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticiones a nombre de éste, comete delito de sedición” (Conf. artículo 22 de la Constitución Nacional Argentina).

365 El derecho es amplio y por ello la petición siempre procede, aun cuando lo pedido sea improcedente y absurdo. Ello no implica que existe derecho alguno a obtener lo peticionado; debe entenderse que sí existe el derecho a obtener respuesta. Es sujeto pasivo del derecho de peticionar a las autoridades cualquiera de los órganos del Estado; se adoptan distintas regulaciones según cuál sea su destinatario y objeto. Así, cuando está dirigido a los órganos del Poder Judicial se vincula con el derecho a la jurisdicción; cuando está dirigido al Poder Legislativo y relacionado con un proyecto normativo, se enmarca en el instituto de la iniciativa popular, y cuando está dirigido a la Administración Pública (o al Poder Legislativo o Judicial en una función administrativa) adopta las pautas procesalmente articuladas en los Códigos o leyes procesales administrativas. Estas últimas prevén remedios contra la inactividad de la Administración como el amparo por mora o recursos contra la resolución contraria a la petición (recursos administrativos), que suelen adoptar los mismos esquemas, pautas, requerimientos, derechos y obligaciones que existen ante la Justicia. Sin embargo, la jurisdicción administrativa, producto de un Derecho Administrativo extremadamente rígido, ha sido criticada por obstaculizar la flexibilización de la Administración Pública. Esta afirmación está en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Como señalábamos, el derecho a peticionar a las autoridades es un derecho clásico de las Constituciones del liberalismo y su desarrollo en el Constitucionalismo, a lo largo de todo el siglo XIX y hasta el comienzo de la primera guerra mundial (1914-1918), fue cada vez mayor hasta la aparición de los derechos sociales.³⁶⁶

Pero hay que esperar a la introducción de los institutos de democracia semidirecta en las Constituciones del siglo pasado, que se dio en muy diferentes períodos, para que la participación fuera organizada, canalizada y direccionada. Aun los sectores más conservadores de la sociedad comprendieron que sin la regulación de esa participación, la movilización podía generar inestabilidad en los sistemas políticos.

Con la introducción de los mecanismos de democracia semidirecta no solo se buscó generar mayores consensos en temas fundamentales o controversiales, en lo normativo, o apoyo popular a decisiones gubernamentales; se buscó también estabilizar el sistema político.³⁶⁷

Ahora bien, para casi todos los teóricos de la democracia, la participación ciudadana ha estado vinculada con la idea de una intensa intervención

366 Los pactos internacionales de derechos humanos también reconocieron el derecho de participación, reproduciendo los esquemas de las Constituciones liberales representativas y ampliándolos, previendo la posibilidad de participación directa.

367 Con la democracia semidirecta se produce una coincidencia momentánea, pero directa, entre la titularidad y el ejercicio del poder por parte de la ciudadanía para tomar decisiones políticas o crear normas jurídicas (así, CENICACELAYA, M. de las N.: *Participación ciudadana. Teoría y práctica de la democracia semidirecta*, op. cit.) Sus defensores argumentan que son, *a priori*, de superior calidad pues las decisiones tomadas por el pueblo son, por esencia, más democráticas que las adoptadas por los representantes de este, gozando de mayor legitimidad. Por otro lado, alientan a los ciudadanos a tener más interés en los asuntos públicos, fomentan la educación política y estimulan la participación popular en la toma de decisiones, cuyo proceso se transparenta. Aunque democráticas en la teoría, la práctica da muestras de un uso que puede ser distorsionado por gobiernos poco democráticos. Por ello, para sus detractores, el carácter dicotómico de la decisión, sobre todo cuando es presentada con opciones excluyentes (Sí/No; aceptar/rechazar), su falta de matices, alienta la división y la polarización de las opciones y llevaría a la adopción de decisiones forzadas. Sin embargo también la elección de representantes adolece de ese reduccionismo en torno a preferencias electorales, basadas en genéricos programas de actuación que exigen una enorme simplificación del lenguaje electoral sobre las opciones políticas que se presentan muchas veces a través del voto a una lista cerrada.

directa y/o a través de organizaciones intermedias en la iniciativa política o legislativa, esto es, para las grandes decisiones colectivas. Habrá que esperar a que, en el contexto de los estudios sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública pos Consenso de Washington, recuperada la tesis del Estado como actor central de la política, haga su aparición la idea de participación en la gestión pública como un derecho específico.

3. Representación política y representación funcional

La participación supone, además de institucionalización, algún grado mayor o menor de mediación. La técnica más común de esta mediación es la de la representación.

No existe, como ha hecho notar Dalla Vía,³⁶⁸ un correlato exacto entre democracia y representación política. Sin embargo, y más allá de las justificaciones teóricas y críticas que ha recibido, la representación política nos acompaña desde las vísperas de la Revolución Francesa.

¿Quién y cómo ha de ejercer el poder que, como principio, le corresponde al pueblo, a la nación o comoquiera se llame el titular de la soberanía? Las discusiones acerca de la representación son intentos de respuesta a una pregunta fundamental que nos deriva a la cuestión de las técnicas de representación, a veces distinguidas y a veces confundidas con las técnicas de participación.³⁶⁹ En la Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública la palabra representación y distintas variantes (subrepresentación, representación funcional, representación social, representación territorial, etc.) aparece varias veces.

La palabra ‘representación’ gramaticalmente significa la acción de representar y, etimológicamente, presentar de nuevo. Por extensión, entre los significados del verbo representar, se encuentran los de “ocupar el lugar de otro”, y el de “ser imagen de una cosa”. Así, las dos características definitorias de este concepto, según Sartori, son: a) una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; b) bajo la condición de hacerlo en interés del representado. Pero, como ha sostenido el mismo autor en otro obra, la idea de representación se desarrolla en tres líneas opuestas, según se la asocie a la idea de mandato, de representatividad o de responsabilidad.³⁷⁰

368 DALLA VÍA, A. R.: *Teoría política y constitucional*, UNAM, México, 2006.

369 Ver LÓPEZ, M. J.: *Introducción a los Estudios Políticos*, Depalma, Buenos Aires, 1982.

370 SARTORI, G.: *Teoría de la Democracia: El debate contemporáneo*, op. cit.

Según el primer significado, la representación tiene un componente jurídico, asimilable a la delegación, y por el cual los miembros de un grupo humano jurídicamente organizado (“representado”) se vinculan con un órgano (“representante”), en virtud de lo cual la voluntad de este último se considera como expresión de la voluntad de aquellos. Debe haber, en este sentido de la representación, técnicas por las cuales la voluntad del representado se expresan; obligaciones del representante para que exprese fielmente la voluntad del representado, y por último, imputación de lo manifestado por uno al otro. Pero esta primera idea de representación, propia del derecho privado, no es aplicable directamente a la representación política: a partir de la Revolución Francesa el mandato imperativo (de un grupo o de un territorio) se transforma en libre (de toda la nación). Es que la soberanía es única y no admite divisiones. Además, mientras la representación jurídica es directa, la representación política implica inevitablemente una relación de muchos con uno, y esos muchos pueden ser miles. Más adelante volveremos sobre este punto.

El segundo significado, el de representatividad, es sociológico, o más bien existencial. Quien es representativo personifica alguna de las características esenciales y compartidas de un grupo, clase o profesión al cual representa. Se es representativo cuando se refleja en los órganos colectivos de decisión la complejidad de la sociedad con la mayor fidelidad posible. Esta semejanza no requiere, necesariamente, de técnicas de selección. Muchas veces los representados se identifican espontáneamente con una persona (o grupo de personas) que reúne ciertas particularidades (sean o no reales) y es objeto de anhelos y esperanzas por parte del grupo representado, generando vínculos afectivos que, también espontáneamente, pueden quebrarse cuando esas expectativas no se cumplen.

Por último, la idea de representación que se vincula con la de responsabilidad nos lleva a entender el gobierno representativo como gobierno responsable. Considerando que en un sistema democrático los candidatos deben poner su cargo a consideración periódicamente, la representación electiva implica la necesidad del representante de ser receptivo a los reclamos de sus electores; de rendir cuentas de sus actos, y eventualmente, ser destituidos. Caso contrario, sus representados no reiterarán esa confianza en él depositada.

Es importante comprender el cambio operado en el principio de la representación política desde las revoluciones liberales, pues la crítica más viva a la actual democracia representativa de partidos tiene dos puntos centrales: en primer lugar, una explícita insatisfacción con la idea de la representación política, que lleva a algunos a propugnar una democracia

más participativa (o bien, desde otro lugar, con menos intervención de los partidos políticos) y a otros a tratar de corregir y mejorar los resultados del proceso representativo (esto es, a modificar las técnicas de representación, ya sea modificando los sistemas electorales de forma que reflejen otra nueva imagen social, ya sea incorporando elementos no políticos o funcionales a la representación). La otra crítica está centrada en el funcionamiento de los partidos político como actores intermediarios, que ha derivado en la emergencia de los nuevos actores y movimientos sociales que reclaman esa función.

La representación política, sustentada doctrinariamente en Francia por Sieyes, pero que surgió pragmáticamente también en Inglaterra con Burke y en Estados Unidos de Norteamérica con los autores de *El Federalista* siguiendo iguales parámetros, derivó en la forma de democracia representativa. Como sostuvo Sieyes en el seno de la Asamblea Nacional en 1789, “el pueblo no puede hablar ni puede obrar sino por medio de sus representantes porque estos no lo son de quienes los han elegido, sino de la Francia entera”. Se asume una representación total de la totalidad de la nación. ¿Por qué debe formarse la asamblea representativa? El propio Sieyes sostiene: “Los asociados son demasiado numerosos y están dispersos en una superficie demasiado extensa para ejercitar fácilmente ellos mismos su voluntad común. ¿Qué hacen? Separan todo lo que es necesario para velar y proveer a las atenciones públicas, y confían el ejercicio de esta porción de voluntad nacional y por consiguiente de poder a algunos de entre ellos”.³⁷¹ Consecuentemente, y sobre esta necesidad de hecho, no es ya la voluntad común real la que obra, es una voluntad común representativa, una delegación parcial del ejercicio de la voluntad nacional.

Ahora bien, la base de representación no puede ser otra que la ciudadana. Si el objeto de una asamblea representativa es expresar la voluntad de una nación y la finalidad de la nación es distinta de la de los individuos para que prevalezca el interés común, el derecho a hacerse representar pertenece a los ciudadanos solo en su calidad de tales y no en cuanto a su pertenencia profesional o territorial. Es que la representación aparecía, a ojos de los revolucionarios, como el instrumento de unificación de la voluntad nacional.

Pero la consecuencia lógica –y no siempre explicitada– es que dado que el representante no representa fragmentariamente a grupos aislados sino a la nación entera, y esta, la nación, no tiene voz (debe ser reconstruida entre el “murmullo” de una opinión pública irreflexiva y caprichosa),

371 Citado por PRIETO, F.: *Lecturas de historia de las ideas políticas*, Unión Editorial, Madrid, 1989, p. 186.

no solo el mandato es libre, sino que el diputado es independiente e irresponsable jurídicamente. Todos estos elementos conforman la doctrina de la representación política.

A más de dos siglos de práctica, nos son por todos conocidas las críticas al sistema de representación política (excesivo elitismo y poca representatividad económico-social) y a los resultados de la democracia en sí: formalismo, distanciamiento, burocracia, opacidad y asimetría conspiran contra una democracia eficaz y eficiente.³⁷² Estas promesas incumplidas de la democracia nos llevan a enfrentar una de las patologías más comunes de las democracias occidentales: la desafección a la democracia.

Esa insatisfacción por el monopolio representativo de los partidos políticos ha derivado en la escasa participación en esos órganos tradicionales de intermediación y en el fortalecimiento de estructuras paralelas, que defendiendo intereses sectoriales, hacen política aunque en su discurso manifiesten lo contrario. Pero sin articulación de intereses, el ámbito público pierde espacio y se vacía de contenido común: cuando las demandas políticas provienen directamente de los actores socioeconómicos, es más probable que los más poderosos, con mayor capacidad de presión o *lobby*, o aquellos que actúen con menos ética o ilegalmente, tengan mayor posibilidad de éxito.

Justamente, la necesidad de crear nuevas estructuras articuladoras de intereses ha vuelto el interés en la representación funcional. El modelo corporativista de intermediación de los intereses por negociación del conflicto o democracia corporativista fue expuesto contemporáneamente por Schmitter.³⁷³ Pero la idea ya estaba presente antes de la aparición de la representación política: durante la Edad Media, se reunían en los Parlamentos, Dietas o Asambleas los distintos estamentos de la sociedad a negociar sus intereses contrapuestos como etapa previa para negociar con el rey, quien generalmente los convocaba para la creación de nuevos impuestos (que aquellos aportarían) en el marco de las incipientes políticas de expansión territorial.³⁷⁴

Para Schmitter, la cooperación es un rasgo característico de la democracia, pero que no exige necesariamente representantes políticos, sino que

372 Conf. BOBBIO, N.: *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

373 SCHMITTER, Ph.: “¡El corporativismo ha muerto! ¡Larga vida al corporativismo!”, *op. cit.*

374 Ver PORTINARO, P. P.: *Estado*, Nueva Visión, Buenos Aires, 2003; POGGI, G.: *El desarrollo del Estado Moderno. Una introducción sociológica*, Universidad de Quilmes, Quilmes, 1997; FIORAVANTI, M.: “Estado y Constitución”, en FIORAVANTI, M. (Ed.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, Trotta, Madrid, 2004, entre otros.

pueden ser también representantes funcionales, esto es, agencias administrativas, sindicatos, patronal, etcétera. En verdad, las cúpulas burocráticas de las organizaciones empresariales y sindicales se han ido imponiendo como los gestores de la intermediación de los intereses de sus representados funcionales, desplazando cada vez más a los diputados parlamentarios y hasta adquiriendo en la práctica su estatuto de inmunidad. Naturalmente, desde esta visión, se reconoce el conflicto intrínseco en lo social (la visión liberal de partidos no puede reconocerlo, por entender a la *ley* como expresión de una voluntad general, evidente por sí misma). En efecto, las asociaciones empresarias y sindicales y los grupos de presión toman la iniciativa política (y otras veces deciden por sí). Por eso este autor concluye que en el modelo corporativista, reconociendo esta realidad, el Estado asume el carácter de promotor y árbitro de la negociación de intereses buscando el pacto de las soluciones.

Ahora bien, si el corporativismo democrático pretende devolver el protagonismo político a los ciudadanos, no lo hace en cuanto ciudadanos individuales, sino como miembros o integrantes de las asociaciones organizadas y especializadas, públicamente reconocidas y autorizadas estatalmente para negociar. Vuelve a aparecer aquí la intermediación. Por ello, si bien es otra categoría, seguimos hablando de suplantación, de representación.

4. Formas de participación ciudadana en el sistema democrático: el sufragio

La democracia es tanto una práctica como un ideal a alcanzar en constante transformación. Muchas de nuestras frustraciones se producen cuando no se distingue la democracia que tenemos respecto de la que deseamos. Desgraciadamente no existe ningún término genérico que englobe la totalidad de los procedimientos que tienen como base la selección política hecha en nombre de una opinión: elección, votación, escrutinio, consulta, aclamación, sufragio y otros suelen usarse, en el sentido corriente, como sinónimos.³⁷⁵

Las elecciones son técnicas de selección. Proceder a una elección es someter a la apreciación de la opinión una cuestión de interés público o de un candidato a ocupar un cargo público, quedando entendido que cada elector está reputado como poseedor de un juicio recto y lúcido, y de una competencia y conocimiento indudable acerca de la cuestión sometida a su consideración. Esta hipótesis se presta sin duda a ser criticada por falaz, aunque el sistema democrático exige un

375 FREUND, J.: *La Esencia de lo Político*, Editora Nacional, Madrid, 1968.

autoaprendizaje moral y cívico constante del ciudadano además de sustentarse en un principio ético según el cual, si una decisión concierne a todos, es más justo que todos decidan aun cuando el juicio pueda ser erróneo.

La aclamación tiene como fundamento el principio del acuerdo y el rechazo, aunque como veremos más adelante, los institutos de democracia semidirecta suelen estar redactados también en forma de selección de dos alternativas. El sufragio, por su parte, es un “derecho publico de naturalaza subjetiva que consiste en el derecho que tienen los ciudadanos de elegir y ser elegidos y participar en la organización y actividad del poder en el Estado”³⁷⁶ y que tiene por finalidad concurrir a la formación de una voluntad colectiva por medio de la manifestación de voluntad individual, que, en cuanto acto, es denominado voto.

Hay quienes afirman que el concepto de sufragio es genérico y neutro ya que, con razón, puede ser utilizado –tanto para elegir como para decidir– con fines públicos o privados o, por último, puede ser utilizado bajo representación política como funcional. Pero también es cierto que es la técnica específica de la participación ciudadana en el sistema de democracia representativa (léase de representación política), por cuanto es siempre manifestación de voluntad individual y ciudadana y en este sentido está íntimamente vinculado con el liberalismo. En efecto, como Hegel ya lo había hecho notar en su *Filosofía del Derecho*, existe en el acto de votar una tensión dialéctica entre lo privado y lo público: no hay opinión de carácter puramente política porque no existe, en nuestras sociedades contemporáneas, un ciudadano ciento por ciento político, imbricado totalmente en la cosa pública.³⁷⁷ El ámbito de libertad del ciudadano moderno es su espacio privado, no el público donde, desde la óptica liberal, ve restricciones, coacción y violencia.³⁷⁸ Hay por ello, inevitablemente, en este acto público, consideraciones de orden privado, basadas sea en una valoración de los intereses, en motivos profesionales, en convicciones religiosas, o en la preferencia acerca del programa de un partido. Ninguna decisión, consecuentemente, está exenta de referencias a lo privado.

¿Cuál es la vinculación entre sufragio y régimen representativo? Sin elecciones y, por tanto, sin sufragio, no puede haber régimen representativo propiamente dicho y de ahí que cuán representativo sea un régimen dependa, en términos generales, de cuán amplia sea su base electoral. A partir de la universalización de la base electoral, como seguidamente veremos, democracia, elecciones-sufragio y representación conforman la tríada del

376 Conf. DALLA VÍA, A. R.: *Teoría política y constitucional*, op. cit., p. 173.

377 HEGEL, G. W. F.: *Filosofía del Derecho*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1968.

378 CONSTANT, B.: “Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, *Revista de Estudios Públicos*, núm. 59, 1995.

régimen representativo (al que habrá que agregarle, para cerrar el círculo, la intermediación de los partidos políticos, aunque este es ya otro tema).³⁷⁹

Ya hemos señalado que el sufragio, en el régimen de representación política, tiene base individual y ciudadana. Ello significa que el individuo es la base a los fines de computar la conformación de la voluntad general. También señalamos que, bajo el régimen de representación política, no hay otra categoría que la de ciudadano, al margen de cualquier pertenencia. La categoría de ciudadano se encuentra definida y regulada, según las leyes electorales, de forma genérica. La única división que se admite, a los efectos de tales cómputos, es la de carácter territorial. Así, aun sin estar organizados federalmente, una provincia o estado local es una circunscripción electoral a los fines de la elección de diputados aunque, como vimos, ese diputado no represente a ese territorio sino a toda la nación.

No hay sufragio si no hay reglamentación, y esta adopta, según los países, variadas estipulaciones (y consecuentes clasificaciones), que dependen más de la experiencia y trayectorias de cada sistema de que modelos teóricos, aunque han tendido a equipararse en lo que hace a su universalización y al secreto de su emisión para asegurar mayor representatividad y mayor libertad de expresión de la voluntad, respectivamente.

De hecho, la extensión del sufragio a universal permitió que los partidos políticos se convirtieran en un sistema: los partidos entran de ese modo en una configuración nueva y se ven a su vez configurados por ella.

El sufragio no termina de delinear aún la forma representativa del régimen. Resta todavía determinar el modo en que los votos se transforman en escaños o cargos, y por consiguiente afectan la conducta del votante, esto es, el sistema electoral. En efecto, tenemos la sumatoria de sufragios por un lado, y la cantidad de cargos a ocupar por el otro: el sistema electoral refiere tanto al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección como al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos, que a su vez, se convierten en escaños o poder público.³⁸⁰

Es muy grande y diversa la literatura referente a los sistemas políticos y cómo su regulación influye sobre el sistema de partidos y sobre el sufragio

379 A partir de la universalización de la base electoral, con la identificación del derecho político a elegir y ser elegido con la ciudadanía, y de ésta con los términos amplios de la Ley de Ciudadanía, el régimen político argentino es un régimen representativo amplio (Conf. Ley Nº 346, en especial artículo 7.º, restituida su vigencia por Ley Nº 23.059 y artículos 1, 2 y cc. del Código Nacional Electoral). Y es por ello que, también, es democrático.

380 NOHLEN, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

en sí. Por ejemplo, en sistemas a doble vuelta, se dice que con incertidumbre de resultados, en la primera vuelta los electores votan por convicción (voto sincero), mientras que hay voto estratégico en la segunda vuelta entre las alternativas que se presentan, o como dice el refrán, en la primera vuelta se escoge, en la segunda se elimina.

Basta conocer los tres grandes sistemas de asignación de cargos en los cuerpos representativos de los sistemas electorales, que pueden ser clasificados como: de representación mayoritario, de representación de las minorías y de representación proporcional.

El sistema electoral es mayoritario cuando se otorgan la totalidad de los cargos al candidato o lista de candidatos que obtiene mayor número de votos; el sistema es de *representación de las minorías* cuando, por lo menos, a una de las minorías se le otorgan cargos con prescindencia de la cantidad de votos que efectivamente hayan obtenido; generalmente, se utiliza el sistema de dos tercios de los cargos a la lista con mayor cantidad de votos y un tercio de los cargos para la lista que ocupe el segundo lugar. Por último, el sistema de representación es proporcional cuando, mediante un medio matemático (cociente electoral, D' Hont, etc.), se distribuyen los cargos de forma que coincidan con la mayor justeza (o proporcionalidad) a la cantidad de votos obtenidos.

Resulta obvio que este último, el proporcional, genera cámaras de representantes más representativas de todo el arco electoral, aun cuando algunos partidos queden fuera de la distribución (sea porque se haya establecido un piso o porcentaje mínimo de votos necesarios o porque no llegan a tener el mínimo porcentaje a partir del cual se reparten los cargos), mientras que los sistemas mayoritarios son menos representativos. Pero, desde otro análisis que no se puede soslayar, los sistemas más representativos derivan en gobiernos menos eficaces, sobre todo cuando no hay claras mayorías, por cuanto cada decisión debe negociarse hasta obtener consensos. Es más difícil tomar decisiones cuanto mayor es el número y la heterogeneidad de los actores.

También resulta obvio que tener que tomar una decisión consensuada no es intrínsecamente malo; muy por el contrario, como hemos visto, las decisiones tomadas por consenso tienen mayor estabilidad y legitimidad. Pero puede suceder que los negociadores (gobierno y oposición) jueguen a todo o nada, esto es, hagan política irresponsablemente como si fuera un juego de suma cero, sin querer conceder nada, sin ceder posiciones. En estos casos, donde hay muchos *veto players*, es decir, actores políticos con capacidad de paralizar el proceso de toma de decisión, la crisis institucional puede ser un resultado más que factible.

Pero entendemos que la antítesis entre gobiernos efectivos y gobiernos representativos es falsa. Un gobierno efectivo, de mayoría, también tiene

que considerar a las minorías y no imponer decisiones; en un gobierno representativo, tanto gobierno como oposición deben actuar responsablemente, no adoptando posiciones absolutas, sabiendo negociar y consensuar.

Siguen siendo necesarias, más aun dentro de los esquemas actuales, las verdaderas opciones de participación del electorado: apertura de las listas bloqueadas, sistemas de tachas o preferencias, democratización interna de los partidos políticos mediante internas abiertas.

5. La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública fue aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Lisboa, Portugal, en 2009, y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Estoril, Portugal, en diciembre de ese mismo año.

Consta de un Preámbulo y seis capítulos con un total de cincuenta (50) epígrafes y una Consideración Final relacionada con el compromiso de los Estados iberoamericanos de promover la participación ciudadana en la gestión pública siguiendo las pautas de orientación contenidas en la Carta. El capítulo primero define el *Objeto, fundamentos y principios de la participación ciudadana en la gestión pública*, seguido por otro referente a la *Participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas*. En el tercero se habla de las *Formas de participación* y en el capítulo cuarto sobre *La participación como organización y proceso*. El anteúltimo capítulo refiere al *Acceso a la información pública para la participación ciudadana*, y el sexto, a la *Evaluación del proceso de participación en la gestión pública*.

El concepto de participación ciudadana en la gestión pública que adopta la Carta está vinculado al “proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas” (epígrafe 2), el que debe ser complementado con lo establecido en el Preámbulo, donde se lo desagrega el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública con los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público en la busca de una democracia plena (ver también epígrafe 3).

Uno de los objetivos definidos en la Carta es el de definir los contenidos básicos del derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a participar en la gestión pública (epígrafe 1, punto b).

Vinculado a los aspectos jurídicos se señalan como principios del derecho a la participación en la gestión pública la igualdad y la autonomía; el primero de ellos, en tanto ese derecho es de cada ciudadano y ciudadana, por lo cual los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que sea ejercido en igualdad de condiciones; el segundo, autonomía, por cuanto ese derecho debe ejercerse con total autonomía o libertad.

Iniciamos este trabajo señalando la necesidad de regulación de la participación. La Carta, en su epígrafe 20, reconoce que la participación en la gestión pública puede adoptar distintas formas. Así, habrá pluralidad de formas según el *objeto* de la participación: si se la ejerce sobre la toma de decisiones públicas, sobre la actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados. También, será distinta si este derecho se ejerce en forma individual o en forma colectiva. La participación puede canalizarse a través de procedimientos, instancias, o ambos. Tendrá, por último, variantes según los tipos de sujetos sociales sobre quienes recae la política pública.³⁸¹

También establece la Carta que la participación ciudadana en la gestión pública, cualquiera fuere su objeto, debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales. Se añade, además, que el objeto es tender a la institucionalización de la participación como a la modificación de los equilibrios de poder a favor de aquellos que se encuentren subrepresentados en los circuitos de decisiones. La Carta no efectúa distinciones según el derecho a participar sea ejercido (o reclamado) en forma individual o colectiva. Esto último supone el derecho de organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas (epígrafe 35 i).

Queda establecido en el epígrafe 6 el doble vínculo existente de la participación ciudadana en la gestión como derecho activo exigible a los poderes públicos por los ciudadanos y las ciudadanas y su contraparte, esto es, ser una responsabilidad cívica (corresponsabilidad social, según se lo define más adelante en el epígrafe 10), punto que se desarrolla en el epígrafe 39.

Los componentes básicos del derecho de participación ciudadana en la

381 Así, por ejemplo, cuando los destinatarios son los pueblos indígenas, la Carta establece que su participación deberá darse de acuerdo a sus normas, prácticas, procedimientos, gestión e institucionalidad propia, “conforme a sus cosmovisiones, en armonía con la comunidad y la naturaleza” (epígrafe 19), que “se estructuren y definan sus propias fórmulas de representación interna” (epígrafe 22 inciso f), que deberá llevarse a cabo “mediante procedimientos apropiados” (epígrafe 35 inciso e), etcétera.

gestión pública aparecen desarrollados en el punto 35. Allí se consigna la necesidad de que los ordenamientos jurídicos estatales reconozcan a todos los habitantes el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública y garanticen su ejercicio efectivo. Y, en una enumeración mínima (no taxativa), se detallan en diez incisos diferentes los derechos participativos en la gestión pública que hemos agrupado temáticamente para su mejor comprensión, incluyendo otros que aparecen desperdigados todo a lo largo de la Carta:

1. *Derecho de intervenir en las distintas fases del proceso de formación de políticas públicas*

Este derecho, el más genérico de la enumeración, aparece en primer lugar (epígrafe 35 inciso a) y se encuentra íntimamente vinculado con el de ser informado expresamente sobre el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y los entes y órganos de la respectiva Administración Pública competente con la que se pueden relacionar para participar –inciso g) del mismo epígrafe–.

2. *Derecho a reclamar derechos*

En el epígrafe 38 aparece otro de los principios generales: el derecho a reclamar derechos a través de acciones ciudadanas de interés público. Se establece que los Estados iberoamericanos consagrarán jurídicamente el derecho a reclamar derechos, a través de acciones ciudadanas de interés público. Entre esas acciones, menciona el derecho de petición (que es establecido en la propia Carta), la acción popular, la acción de amparo o tutela y la acción de cumplimiento.

3. *Derecho a la presentación de solicitudes, proyectos y propuestas y de recibir respuesta*

Comprende el de presentar solicitudes, proyectos y propuestas en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales, así como el de recibir respuesta; esta debe ser no solo oportuna y adecuada sino que también debe respetar la dignidad de la persona (epígrafe 35 inciso b). Como se aclara a renglón seguido, este derecho es independiente, esto es, no se superpone con el derecho de ejercer recursos administrativos o judiciales.

4. *Derecho de vigilancia y control en los servicios públicos e inversión de los recursos públicos*

En el inciso c) del epígrafe de 35 se señala el derecho de vigilar y con-

trolar la prestación de los servicios públicos y la inversión de los recursos públicos.

5. *Derecho de participación en la formulación de normas de alcance general de las personas o grupos afectados. Derecho a ser consultado*

Se establece el derecho de participar, a través del trámite que sea previsto, en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos y disposiciones de carácter general que les afecten, en particular a determinados colectivos sociales (epígrafe 35 inciso d). En el caso de que esas normas y decisiones afecten a los pueblos indígenas, el inciso siguiente establece además de la participación en su elaboración, modificación y revisión, el derecho a ser consultados previamente: ambas, consulta y participación, mediante procedimientos apropiados.

6. *Derecho a obtener información*

Según el epígrafe 35 inciso f), es un derecho el solicitar y obtener información pública necesaria, referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada. Este derecho es instrumental pues, como veremos, aparece como un prerequisite para poder ejercer útil y eficazmente el derecho de participar.

7. *Derecho de denunciar*

La Carta consagra que el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública incluye el de denunciar ante las autoridades competentes cuando se perciba la obstaculización del ejercicio de la participación, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional (epígrafe 35 inciso h).

8. *Derecho a relacionarse y comunicarse electrónicamente*

Siguiendo la línea de lo ya establecido por la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, se sostiene en el epígrafe 36 que la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación en los procesos de participación ciudadana en la gestión pública posibilita el desarrollo del derecho ciudadano a relacionarse y comunicarse electrónicamente con sus gobiernos y administraciones públicas, sin que esto genere restricciones para aquellos que usen medios tradicionales. Para la efectividad de este derecho, los Estados iberoamericanos promoverán el acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación, facilitando la participación, especialmente, de los pueblos indígenas y grupos poblacionales marginados y culturalmente diversos (epígrafe 37).

9. *Derecho de organizarse*

En el epígrafe 35 inciso i) aparece consagrado el derecho de organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas de los ciudadanos y las ciudadanas, y conformar redes sociales, con miras a potenciar la capacidad de incidencia sobre la gestión pública.

10. *Derecho de evaluación del proceso de participación*

El último inciso del epígrafe 35 señala el derecho de “seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y pueblos indígenas”. En el epígrafe 16 se señala, además, que es un derecho de la ciudadanía medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas, y se afirma que ello facilitará la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y su control.

11. *La responsabilidad cívica en el ejercicio de los derechos*

Los derechos a la participación en la gestión pública (así como su ejercicio) suponen, por su parte, la responsabilidad de los ciudadanos y organizaciones colectivas. Como señala la Carta en su epígrafe 39, el derecho de participación conlleva responsabilidades cívicas. Así, esa responsabilidad cívica implica:

- a. Conocer y hacer un uso adecuado de los mecanismos de participación.
- b. Informarse sobre los aspectos de interés público así como sobre las competencias asignadas a la entidad pública a la cual se dirija.
- c. Escuchar las razones presentadas por los representantes de la Administración Pública y, en los casos de ser necesaria la contra argumentación, hacerlo de acuerdo a razones que obedezcan a la mayor objetividad posible y mediante una actitud de diálogo.
- d. Respetar y propiciar decisiones públicas que prioricen el interés general de la sociedad.
- e. Intervenir en los procesos de evaluación de la participación ciudadana, así como de sus actuaciones, de manera que permita aprendizajes para su mejora.

12. *Las garantías en el ejercicio de los derechos*

Todo derecho supone una garantía para su ejercicio. En su epígrafe 22, la Carta señala que para garantizar la participación individual y colectiva las administraciones públicas propiciarán medidas tendientes

a posibilitar el acceso a información de interés general; difundir los canales de comunicación abierta y permanente con cada área de la Administración; su vinculación con la ciudadanía con su sola condición de tal; la respuesta en tiempo y forma adecuada a toda consulta, solicitud o propuesta presentada; la provisión de mecanismos participativos especiales para incluir a todo ciudadano y ciudadana que tenga dificultades para comunicarse con la Administración, o limitaciones para acceder a los mecanismos de participación ordinarios; la gestión transparente de intereses a instancias de colectivos ciudadanos para manifestar reclamos, propuestas o consultas en el marco de las políticas y normas vigentes.

13. Jerarquización de los derechos

Para finalizar, es importante señalar que la Carta recomienda a las administraciones públicas procurar que los diferentes contenidos del derecho a la participación en la gestión pública sean jerarquizados a través de su constitucionalización, regulando los mecanismos, procedimientos y garantías que requiere (epígrafe 10 inciso a).

6. Reflexiones finales

El derecho a participar no genera *per se* ciudadanos activos. Pero sin el reconocimiento de esos derechos y sus garantías, la participación es un obstáculo que debe ser superado caso por caso.

La participación no se opone a la representación, ni la selección de candidatos a través del voto es su único instrumento. La democracia participativa es una forma más compleja y no ausente de riesgos que implica una dinámica en constante tensión.

Sin embargo, las decisiones tomadas en conjunto, canalizadas a través de las distintas formas de participación, dan lugar a mejores resultados. La integración que se logra canalizando la movilización, mediante instrumentos de participación ciudadana, da lugar a ciudadanos más comprometidos con las decisiones de la cosa pública, más informados y activos en el control. Dejan de ser ciudadanos espectadores: el ciudadano que participa en la gestión sabe que va a influir en el contenido de la decisión política como un miembro más (pero no menos importante) junto con los otros instrumentos de participación ciudadana (sufragio universal efectivo, libertad de expresión, libertad de asociación y organización, etcétera); el ciudadano que participa en la gestión sabe que su interés es igual y recíproco (no exclusivo

ni excluyente) al de los demás, y por ello no acepta la imposición de la mayoría; el ciudadano que participa en la gestión, no solo es corresponsable sino también solidario con los resultados de la decisión.

Quienes sostienen que un exceso de participación ciudadana torna ingobernable el sistema político ignoran que los problemas de gobernabilidad van de la mano de la crisis de representación y de los partidos políticos. Ello no significa menos política, sino todo lo contrario: más política.

Hemos expuesto solo los aspectos normativos. La distancia entre la norma y la práctica es grande. Pero como hemos dicho al inicio, estos textos se constituyen en un parámetro y modelo insoslayable para orientar las futuras reformas, normativas y de prácticas.

Estas reflexiones también son aplicables al colectivo integrado por distintos acuerdos regionales, entre ellos el de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). La participación es quizás más importante todavía en ellos porque sus decisiones atañen a un conjunto de Estados. La democracia que deseamos exige como requisito imprescindible una participación de los individuos y de la sociedad organizada, pues es la mejor garantía de una política, a la vez, eficaz y respetuosa de los derechos humanos.